

Markku Harrinvirran väitöskirjatutkimus *Strategies of Public Sector Reform in the OECD Countries. A Comparison*

Tiihonen Seppo

Valtiotieteen lisensiaatti Markku Harrinvirran tutkimuksen kohteena ovat OECD-maiden hallintouudistukset vuosina 1980-1995. Tuolloin teollistuneiden maiden valtiollisen uudistuspolitiikan keskiöön nousivat yksityistämisen, kilpailupolitiikan, sääntelyn purkamisen ja rakenteellisen sopeuttamisen tavoitteet. Tuota politiikan kehitysuuntaa oli tutkijan mielestä vaikea sovittaa yhteen siihen hyvinvointipoliittiseen ajattelumalliin, joka vallitsi kaikkialla pitkälle 1980-luvulle saakka. Tutkimuksen jännite syntyy näiden vastakkaiselle näyttäviin politiikan linjausten yhdistämisestä.

Tutkimuksen kysymys on asetettu seuraavasti: 1) millä tavoin julkisen hallinnon uudistusfilosofia (public management ideology) on muuttunut vuosina 1980-1995 ja miksi, 2) kuinka erilaiset hallitukset ovat heijastaneet näitä muutoksia politiikan linjauksissaan ja 3) kuinka uudistuspolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvulla voidaan selittää (s. 10).

Tutkimuksessa seurataan vertailevan politiikan tutkimuksen lähestymistapaa, mutta niin, että huomiota ei kiinnitetä yksinomaan politiikan tuloksiin ja panoksiin vaan sen ohella etsitään merkityksellistä tulkintaa ja selitystä sille, miksi hallitukset tekivät tietynlaisia valintoja (laaja-alainen vs. suppea reformi, yksityistäminen vs. hallinnon toiminnan sisäinen tehostaminen). Harrinvirta hakee selitystä hallintouudistusten strategioihin politiikan rakenteellisista seikoista, mistä syystä hän tutkii uudistusten institutionaalisia esteitä ja vauhdittajia. Hän kysyy, 1) onko löydettävissä joitakin politiikan rakenteellisia ja institutionaalisia tekijöitä, jotka edistävät tietynlaisten hallinnonuudistusstrategioiden valintaa, 2) Minkälaisissa hallituksen rakenteellisista malleista syntyy laaja-alaisia hallintouudistuksia ja 3) mitkä rakenteet tuottavat kapea-alaisia uudistuksia ja estävät uudistusten synnyn.

Harrinvirta rakentaa selitysmallinsa hallituksen keskeisesti, jolloin hän kohdistaa etsintänsä hal-

litusjärjestelmään. Tutkimuksessa sovelletaan politiikan tutkimuksen uusinstitutionaalista lähestymistapaa (March & Olsen, Hall).

Tutkimuksessa on kuusi lukua. Luvussa kaksi esitellään taloudellisen kasvun kehitystä, erityisesti kasvun hidastumista ja siitä aiheutunutta julkisen talouden velkaantumista ja sen synnyttämiä budjetin rajoitteita. Siinä esitellään talouspolitiikan käännettä keynesiläisyydestä kohti monetaristista linjausta. Luvun toinen pääjuonne tulee hallintouudistusten taustojen esittelystä. Ne Harrinvirta löytää politiikan konservatiivisen ja uusliberalistisen käänteen suunnalta (conservative shift in public policy). Ne kytkeytyivät julkisen talouden kriisiytymiseen. Julkisen toiminnan kehittämisessä hylättiin ilmaus julkisen hallinnon (public administration) uudistaminen ja siirryttiin julkisen johtamisen (public management) uudistamiseen. Kyse on isosta näkökulmamuutoksesta. Siinä korostetaan distributiivisen tehokkuuden sijasta allokatiivista tehokkuutta, sääntöjen sijasta johtamista, auktoriteetin sijasta vuorovaikutusta, yleisen edun sijasta voittoa, prosessien ja keinojen sijasta tavoitteita ja tehokkuutta, kontrollin ja suunnittelun sijasta arviointia, julkisen intervention sijasta deregulaatiota ja poliittisen allokation sijasta markkina-allokaatiota. Luvun painopiste on hallitusten poliittisen rakenteen muutoksissa ja hallintopolitiikan käännettä esittelevässä tutkijakeskustelussa.

Luvussa kolme Harrinvirta käy läpi uudistamisen keinoja. Keskeisiä ovat markkinamekanismien käyttö voimavarojen jakamisessa ja päättöksenteossa (yksityistäminen ja julkisten tehtävien ulkoistaminen), budjetoinnin ja valtiontalouden johtamisen uudistaminen, johtamisen ja organisaatorakenteen uudistukset (desentralisointi ja tulosohejaus). Luku on luonteeltaan kuvaileva.

Luvut neljä ja viisi ovat väitöskirjan keskeisimpiä. Luvussa neljä kuvataan muutokset (mitä?) ja luvussa viisi eritellään muutoksen syitä (mik-

si?) (s. 80). Harrinvirta katsoo, että uudistuksissa oli tehtävä valinta erilaisten julkisen toiminnan järjestämisen mallien välillä. Oli otettava kantaa siihen, millaiset politiikan valinnat kytkeytyvät hallinnon uudistuksiin ja missä määrin politiikan prosessit ovat muovanneet politiikan valintoja.

Luvussa neljä eritellään systemaattisesti OECD-maiden hallintouudistuksia OECD:n Public Management Development Surveys-aineiston perusteella. Luvussa selvitetään sitä, millaisia uudistuksen keinoja eri hallitukset ovat soveltaneet, millaisia painotuksia eri hallituksilla on ollut ja miten laajasti uudistuksia on tehty. Aineiston OECD:lle ovat toimittaneet järjestön hallintouudistuksista vastaavat viranomaiset. OECD ei ole sitä muokannut. Harrinvirta on koodannut ja luokitellut aineiston ja laskenut siitä erilaisia uudistuksia kuvaavia indeksejä ja summaasteikkoja. Tulokset on koottu kolmeen taulukoon: 1) uudistusten laajuus ja intensiteetti, 2) uudistusten markkinaorientoituneisuus ja 3) hallinnolliset uudistukset. Luku on tutkimuksen laajin.

Luvussa viisi Harrinvirta rakentaa uudistuksia selittävän mallin. Sen avulla tekijä selittää eri maiden reformistrategioita taloudellisilla eli julkisen sektorin sopeuttamista tarkoittavilla tekijöillä, poliittisilla preferensseillä, poliittisilla instituutioilla ja yhteiskunnan rakenteilla. Keskeisimmiksi nousevat taloudelliset tekijät, puoluepreferenssit ja institutionaaliset järjestelmät. Maat on ryhmitetty huippu-uudistajiin, keskinkertaista aktiivisempiin uudistajiin, keskinkertaista hitaampiin uudistajiin ja heikkoihin/status quo-uudistajiin. Harrinvirran malli toimi varsin hyvin käsitellyllä aineistolla. Taloudelliset tekijät osoittautuvat keskeisimmiksi selittäjiksi, mutta ei suoraviivaisesti, sillä uudistuspolitiikan käynnistämisen edellytyksenä oli tietyn taloudellinen varakuustason saavuttaminen. Poliittiset ideologiat osoittautuivat oletettua heikommaksi selittäjäksi paitsi markkinaehtoisissa uudistuksissa. Niiden omaksumisen edellytyksenä oli oikeistolaisen ideologian dominanssi. Merkittävimäksi selittäväksi tekijäksi nousivat institutionaaliset järjestelyt.

Tutkimuksen mukaan parhaat edellytykset modernisaatiopolitiikalle on enemmistövaalitavan maissa heikon taloudellisen kasvun oloissa. Suhteellisen vaalitavan maissa, liitotasavalloissa ja enemmistöhallitusten aikana hallintouudistukset käynnistyvät useimmiten hyvissä taloudellisissa oloissa. Enemmistövaalitavan maissa yksipuolue-

hallituksilla on suuremmat mahdollisuudet uudistuksiin kuin enemmistövaalitavan maissa. Yhtenäisvaltioissa, joissa päätöksenteko on keskittyntä ja politiikalla on vähän rajoitteita, on suuremmat valmiudet hallintouudistuksiin kuin hajautuneissa valtioissa.

Tutkimuksen yhteenveto on koottu lukuun kuusi. Harrinvirta korostaa julkisen sektorin taloudellisten vaikeuksien merkitystä, taloustieteen sisältä siirtymää hyvinvoinnin taloustieteestä ja keynesiläisyydestä monetarismiin ja julkisen vallinnan teorian suuntaan, hallintopoliittisen käänteen kytkentää poliittiseen käänteeseen (sosialidemokraattisista hallituspohjista oikeistolaisiin hallituksiin), markkinaehtoisten uudistusten kytkentää oikeistohallituksiin, hallintouudistusten pitkää kestoaa, uudistuspolitiikan pitkäjänteisyyttä, hallintouudistusten ja hallintopoliittisten linjausten eriytyneisyyttä ja monialaisuutta (ei ole vain yhtä uudistuslinjaa vaan on radikaaleja, laaja-alaisia, inkrementaalisia ja marginaalisia uudistuksia). Uudistusagendan yhtenäisyydestä huolimatta politiikan valinnat ovat eriytyneet. Tutkija osoittaa, että hallintouudistukset eivät synny suoraan julkisen talouden vaikeuksista ja että institutionaaliset tekijät ovat keskeisiä selittäjiä. Poliittisen järjestelmän joustavuus tuottaa aktiivista uudistuspolitiikkaa.

Harrinvirran tutkimuksen tavoitteet on asetettu kunnianhimoisesti, sillä hallinnon uudistuksia käsitellään vertailevasta perspektiivistä. Lisäksi tutkimuksessa verrataan erilaisia uudistusten selittämistapoja, erityisesti taloudellisia, institutionaalisia sekä ideologisia politiikan teorioita.

Harrinvirta käsittelee aineistoa erittäin varmasti ja keskeisen kirjallisuuden tuntien. Hän tekee myös valintoja.

Väitöskirjan nimessä tutkimuksen kohteeksi on määriteltä julkinen sektori, mutta myöhemmin julkinen sektori ei esiinny terminä eikä käsitettä muutoinkaan eritellä. Termin valinta viittaa suomalaiseseen käännökseen, sillä meillä puhutaan paljon julkisesta sektorista. Otsikon ja tutkimuskohteen käsitteellisellä valinnalla välitetään ongelma, jota Harrinvirta myöhemmin pohtii eli siirtymistä hallinnon kehittämiseen (public administration) julkisen johtamisen kehittämiseen (public management). Toisaalta termin valinta ja sen ottaminen annettuna itsestään selvyutenä on ongelma. Tukeutuminen laajaan määrittelytapaan (public sector reform) ei ilmene luvun kolme sisällössä. Tutkimuksessa käsitellään vain hallin-

toa, hallinnon rakennetta, johtamista, henkilöstöhallintaa (public management tai public administration), ei politiikan transformaatioääntöjä, julkisen sektorin poliittisia reformeja, parlamentin ja eksekutiivin työnjakoa, valtasuhteita, korporatiivisen järjestelmän roolia, politisoitumista eikä talouden integraatiota, jotka olisivat voineet sisältyä laajaan julkisen sektorin käsitteeseen.

Tutkimuksen otsikon käsittevalinta olisi edellyttänyt myös analyysia uudistusten vaikutuksista valtioiden rakenteeseen. Uudessa Seelannissa ja Suomessa ainakin on tiedostettu selkeästi se, että uudistukset ovat nimenomaan hajauttaneet entisiä yhtenäisiä valtioita valtioyhteisöksi (Suomi) tai julkiseksi sektoriksi (Uusi Seelanti). Valtio, julkinen sektori, public administration ja public management ja niiden reformit kietoutuvat toisiinsa.

Luvun kaksi otsikko *Impetus for the reform: conservative shift in public policy*, on vahva. Se tuo esille voimakkaan kannanoton hallintouudistusten ideologiseen taustaan. Harrinvirta tarkoittaa sillä poliittisen ja taloudellisen liberalismien sekä konservatiivisten ja uuskonservatiivisten periaatteiden esiinmarssia. Taloudellisella liberalismilla tarkoitetaan tutkimuksessa keynesiläisen makrotaloudellisen konsensuksen murtumista, kun talouden kasvun, inflaation torjunnan, talouden vakauden ja täystyöllisyyden tavoitteet eivät ratkenneet julkisen makrotaloudellisen säätelyn ja julkisten menojen kasvattamisen avulla. Sen osoitetaan nostattaneen pinnalle monetarististen talouspolitiikan teorian ja julkisen valinnan koulukunnan, jotka kiinnittivät huomion markkinahäiriöiden sijasta byrokratian häiriöihin ja tehottomuuteen sekä julkisen talouden laajuuden synnyttämiin talouden allokatiivisiin ja tuotannollisiin tehottomuusongelmiin. Harrinvirta luonnehtii käännettä sekä konservatiiviseksi että uusliberalistiseksi.

Konservatismien määrittely ja luonnehdinta jää tutkimuksessa pinnalliseksi. Konservatismi ja uusliberaali käsitteitä käytetään poliittisessa keskustelussa lyömäaseina. Vaikka tutkimus ei koskekaan politiikan ideologioita, tutkimuksen sijoittuminen yleisen valio-opin alaan olisi edellyttänyt käsitteiden perinpohjaisempaa käsittelyä ja erittelyä, kytkentää sekä taloustieteen koulukuntien sisäisiin siirrymiin, politiikan ideologiseen muutokseen sekä politiikan käännteisiin.

Luvussa kolme käsitellään sitä, miksi julkisen sektorin uudistukset käynnistettiin? Harrinvirta

nostaa esille konservatiivinen hyökkäyksen suuria valtiota vastaan ja taloudellisen argumentoinnin hallinnon tehottomuudesta (public sector failure). Luvun kaksi perusteella vastauksena kolme olisi odottanut selkeämpää vastausta siihen, minkälaiset implikaatiot näillä oli uudistuspolitiikalle, kuinka nämä taustat näkyivät uudistuspolitiikassa, kuinka hyvin ne perustelevat uudistuksia.

Tutkimuksessa seurataan institutionaalista lähestymistapaa. Se esitellään tiiviisti, ehkä turhan tiiviisti, sillä sen vahvempi sisäistäminen olisi voinut laventaa julkisen sektorin sisäisen erittelyn myös markkinoiden ja yhteiskunnan muiden instituutioiden uudistamiseksi. Uudistusten sekä taloustieteellisissä että poliittisissa perusteluissa julkisen sektorin uudistukset kytkettiin markkinoiden ja yhteiskunnan muiden institutionaalisiin reformeihin. Esimerkiksi Margaret Thatcherin tavoitteena oli perheen palauttaminen kunniaan, yksilön vastuun korostaminen, korporaatioiden nujertaminen ja valtion ydintehtävien hyvä hoitaminen. Samalla tavoin public failures-teorioissa, julkisen sektorin tehottomuuden ratkaisuja haettiin markkinasäätelyn keventämisen suunnalta. Hyvinvointivaltion ideologiassa, jota 1980-luvun hallintouudistukset kritisoivat, julkisen sektorin uudistukset kytkettyivät osaksi talouden ja yhteiskunnan yleistä reformipolitiikkaa. Ilkka Heiskanen kutsuu sitä ohjauksen superideologiaksi (Ilkka Heiskanen: J, kollektiivinen, markkinaperusteinen).

Luvussa viisi Harrinvirta rakentaa uudistuksia selittävät mallit, esittää hypoteesit sekä laatii asetelmat ja mittarit. Kaikki tämä on tehty taitavasti. Erityisesti on kunnioitettavaa tutkijan ennakkoluottomuutta ja erinomaista oivallusta. Joitakin yksityiskohtia voidaan kuitenkin esittää. Esimerkiksi institutionaalisen taloustieteen tai public choice-teorian tulkintaa public failures-hypoteesista ei ole käsitelty. Sivulla 172 todetaan, että fiskaalisen kriisin ja modernisaatiohypoteesin välille ei löydy yhteyttä. Voisiko taustalla olla se, että uudistukset syntyivät maissa, joissa oli omaksuttu public failure teoria ja lähdetty korjaamaan ongelmia teoreettisesta lähtökohdasta. Selityksiä voidaan hakea myös poliittisesta kulttuurista, esimerkiksi anglosaksisesta individualismista, pohjoismaisesta rationalismista ja välimeren romaanisesta perinteestä,

Edellisestä esittelystä ilmenee, että kyse on kunnianhimoisesta tutkimuksesta. Siinä on vertailevan tutkimuksen näkökulma ja siinä tarkas-

tellaan pitkäköö ajanjaksoa. Vertaileva tutkimus on vaikea tutkimuksellinen perspektiivi. Kansallisten tutkimusaineistojen muokkaaminen vertailukelpoiseen muotoon säilyttää useimmat tutkijat. Harrinvirta tukeutuu OECD:n keräämään aineistoon ja poliittisen järjestelmän rakennetietoon. Näitä kriittisesti arvioimalla hän on laatinut kvantitatiiviset mittarit ja indeksit, jotka sijoittavat hallintouudistukset keskinäiseen järjestykseen. Tutkimus nostaa esille erilaisia poliittisia järjestelmiä ja erilaisia maantieteellisiä ryhmiä (Keski-Eurooppa, anglosaksiset maat, Etelä-Euroopan maat, Pohjoismaat). Niissä on seurattu erilaisia hallinnon uudistuksen strategioita edetty uudistuksissa eri vauhtia.

Tutkimuksen erityinen ansio on sen kvantitatiivisessa lähestymistavassa. Harrinvirta on kerännyt kattavan eri maita koskevan tutkimusaineiston, jota analysoimalla on löydetty yhteyksiä sellaisten ilmiöiden välille, joita tähän saakka ei tutkimuksessa ole löydetty tai nostettu esille. Uudistuspolitiikan yhteys poliittisen järjestelmän rakenteeseen on erityisen ansiokas. Tutkija tekee siitä mielenkiintoisia havaintoja ja päätelmiä.

Toisaalta pitäytyminen kvantitatiiviseen aineistoon on sulkenut pois tarkastelusta sellaisia pehmeitä aineistoja, joita ei ole voitu kvantifioida. Poliittinen kulttuuri ja hallintotraditiot kuuluvat tähän ryhmään. Pehmeät aineistot olisivat syventäneet analyysiä. Luvussa neljä alueelliset maa-ryhmät ovat mukana, mutta luvusta viisi ne häviävät.

Euroopan vanhojen valtiollisten kilpa-asetelmien mukaan ottaminen olisi tuonut tutkimukseen politiikan tai ennen muuta kansainvälisen politiikan realismia, jota esimerkiksi Nizzan kokous oivallisella tavalla heijasti. Euroopan maiden keskinäinen kilpailu suurvalta-asemasta, kansallista ylpeydestä ja itsetietoisuudesta heijastuvat siihen, missä määrin eri maat luovat omia toimintamallejaan ja suostuvat seuraamaan toisten maiden kehittämiä ajatuksia.

Tutkimuksen erityisiä ansioita on erilaisten aineistojen ja lähestymistapojen yhdistäminen. Keskeisiä niistä ovat politiikan instituutiot, talouden teoreettiset virtaukset, politiikan muutokset ja hallinnon erilaiset uudistusstrategiat

Tutkimus on kirjoitettu sujuvasti. Sen rakenne on jäsennetty selkeästi ja johdonmukaisesti. Hypoteesit on johdettu erinomaisesti ja osoittavat omaperäisyyttä sekä teoreettista kiinnostavuutta. Kvantitatiivinen analyysi on tehty katta-

vasti ja riittävän perustellusti. Kvantitatiiviselle analyysille on annettu tutkimuksessa se tila, mikä sille kuuluu ilman oppineisuuden osoittamisen keinotekoista tarvetta. Tutkimus on sujuvaa kieltä aiheesta, jossa voi helposti sortua tarpeettomaan koukeraisuuteen.